

論文

米政策改革の特徴と課題

北出俊昭

2003 年 5 月 13 日受理

The contents and characteristics on the change of rice policy

Toshiaki KITADE

Summary

The report on the production adjustment by the research meeting was published last year. On the basis of this report, the basic principles on rice policy was made. Its contents cover the whole areas on rice policy such as comprehensive supply and demand, price and income, distribution, structure though it focuses on the production adjustment. Besides it is important that the report principally emphasises on regulatory reform and liberalization (free trade), and aims at the drastic change on rice policy.

Due to the above, the food control law which is under strong control of the government is abolished, and the wide parts of the basic law on food, agriculture and rural areas is revised because the basic law on food, agriculture and rural areas which is set up rice policy on the basis of market-mechanism is not suitable to the current situation.

The problem is whether the changes of rice policy in Japan develop the rice production and establish a stable food supply to the national people.

From the viewpoint of the above, this article examines the characteristics and problem of the changed policy with the rice policy after the middle of 1990's checked.

緒 言

昨年末、生産調整に関する研究会の報告書が出され、これに基づいて米政策改革大綱が決定された。その内容は生産調整を中心としながら総合的な需給対策、価格・所得対策、流通・過剰米対策、構造対策など、米政策全体に亘り従来政策を根本的に転換するものとなっている。

しかも注目すべきはこの政策転換の根本的な考えとして規制緩和と自由化の一層の促進が強調されていることである。そのため食糧法を廃止し、市場メカニズムに基づき「作る自由」を推進するとして制定された食糧法も改定されることになった。問題はそうした政策転換がわが国の米生産を発展させ、国民の食料を安定的に供給する途かどうか、である。

検討の結果、今度の政策転換により国内米生産量が増大する可能性が強いが、ミニマム・アクセス米の輸入削減が予定されていないので米過剰が一層強まり、米価はさらに低下する危険性が強いこと、しかし一方では稲作経営安定対策が廃止され新たな価格下落対策が講じられると、というもののその効果が弱まる可能性が強いこと、また、流通の自由化が一層進むことから価格変動が大きくなる可能性もあること、などから、この政策転換により米の生産と安定供給の困難が増大することが予測されるのである。

はじめに

約 1 年かけて検討されてきた「生産調整に関する研究会」の報告書「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」（以下「研究会報告」）が 2002 年 11 月にとりまとめられた。直後の 12 月には「米政策改革大綱」（以下「改革大綱」。また両者を一括するときは「改革大綱など」）が決定され、これに基づき食糧法も改定されることになった。今回の改革は 2010 年度までに「農業構造の展望」と「米づくりの本来あるべき姿」の実現を目指すことおよび 08 年度までに米の需給調整システムを「農業者・農業者団体主役のシステム」（いずれも後述）を構築することを目的とし、2004 年度から実施されることになっている。具体策は予算の概算要求の決定時までには示されるが、ここでは現時点（4 月末）で明らかになっていることを中心に、米政策転換の内容と特徴および課題について検討したい。

(1) 政策改革に至る経過

「生産調整に関する研究会」は当初、文字通り生産調整だけの検討のために設置された研究会であったが、その過程で内容が拡大され総合的な需給調整対策、価格・所得対策、流通対策など米政策全体について審議し報告書を取りまとめた。これに基づき決定された改革大綱もほぼ同じ内容となっており、今後のわが国の農業政策にも重要な影響を及ぼすものである。その内容の理解にも関連するので、最初にそれまでに至る最近の米政策の動向について検討しておきたい。

① めまぐるしく変更されてきた米政策

最初に指摘したいのは、生産調整を中心に 90 年代中頃以降の米政策をみると実施期間が短くなり、しかも期間途中で新たな対策が決定されるなど、めまぐるしく変更されるという特徴がみられることである。

米生産調整が本格的に開始された 70 年度は単年であったが、翌 71 年度以降の各対策は一定期間をかけて実施されてきた。具体的には第 1 次石油危機後の「水田総合利用対策」は 76～77 年度の 2 カ年間であったが、それ以外の「稲作転換対策」（71～75 年度）、「水田利用再編対策」（78～86 年度）、「水田農業確立対策」（87～92 年度）はもとより、「平成米騒動」期における「水田営農活性化対策」も 93～95 年度の 3 カ年であった。

しかし、96 年度からの「新生産調整推進対策」は当初 3 カ年の予定であったが、2 年目の 97 年 11 月に「新たな米政策大綱」が決定されたため 2 カ年でうち切られた。この「新たな米政策大綱」は、米の全体需給は大幅な緩和基調にあり、持越在庫量が積み上がり自主流通米価格が急激に低下しているとし、改善の必要性を強調した。そして主に次のような三つの対策を提示し、98～99 年度の 2 年間を期間とする「緊急生産調整推進対策」を実施することとしたのである。

- a. 生産調整……目標面積を 787 千 ha から 963 千 ha に拡大するとともに、米需給安定のため政府助成のほか新たに生産者に対しても水田面積 10 ha 当たり 3 千円の拠出を求めて資金を造成し、助成する仕組みを創設する。
- b. 稲作経営安定対策……政府助成（基準価格の 6%）と生産者拠出（同 2%）により造成した資金により、生産調整実施者を対象に基準価格と当年産価格の差の 80%を補てんする。
- c. 備蓄運営ルール……政府買入数量は販売が計画未達となった場合は、販売未達数量を買入数量から差し引くルールを確立し、備蓄水準の適正化を図る。

この対策に伴い、生産者団体による地域間調整と米関連情報の提供、稲作経営安定対策の資金の運営管理を自主流通法人（全農）とすることなど、も示されていた。

このような内容からも明らかなように、「新たな米政策大綱」は米需給緩和拡大と米価の著しい下落に対しては生産調整面積の拡大と生産者拠出など、生産者負担の強化により対応しようとしたところに重要な特徴があった。これは換言すれば米政策が当面している矛盾と困難を生産者・生産者団体の負担と責任で解決しようとする性格を強めたことでもある。

その背景には UR 農業合意と WTO 体制の発足があり、「新たな米政策大綱」はその受け入れのために制定された食糧法の理念と体系を実際の米政策に具体化したものといえることができる。

こうして開始された「緊急生産調整推進対策」であったが、初年度の 98 年 12 月には「農業基本法に基づく戦後農政の抜本的見直し」を掲げた「農政改革大綱」が示された。さらに 2 年目の 99 年には「農業基本法」が廃止され「食料・農業・農村基本法」（以下「新基本法」）が制定・施行され、同 99 年 4 月からは米も関税化されたのである。こうして食糧法に続いて農業基本法も廃止され米の自由化が行われたことは、「新たな米政策大綱」で示された方向が一層強められ、WTO 体制の発足を契機にわが国の戦後農政の根本的転換が目指されたことを意味していた。

この「緊急生産調整推進対策」のあと 00 年度から「水田農業経営確立対策」が 5 カ年の予定で開始されることになった。この対策でとくに特徴的なのは、a) 生産調整目標は面積（ネガ）でなく、米の生産数量・作付け面積に関するガイドライン（ポジ）を配分するようにしたこと、b) 生産量が計画を上回る場合、調整保管に代わる主食用以外にも処理する仕組みを導入したこと、にあった。これに関連しこれまで自主流通米から拠出していた調整保管などの経費に代えて作付面積 10 ha 当たり 1,500 円を生産者から徴収するようにした。

上記の 2 点は米需給対策からいえばコインの表と裏の関係にある。つまり前者は生産調整目標を面積配分で行う限り、作況が 100 を超えたときの生産量は当然計画量を上回り在庫量が増加することになるが、生産数量配分では計画量を上回った量は生産者の自己責任で処理することが原則とされ、在庫量は増加しない。つまり入口での需給調整であるが、「ガイドライン」といいながらこうした方式が示されたことは注目すべきことであった。一方後者は、既にある持越在庫だけでなく前者の政策が徹底するまでの計画量を上回った分を主食用以外の用途に処理することを意

味するので、これは出口での需給調整である。このように入口と出口の需給調整を改めて強化したことは、それだけ米の持越在庫量の削減が重視されるようになったことを示していた。

こうして開始された水田農業経営確立対策であったが、初年度の 00 年 9 月に「緊急総合米対策」が決定され、10 月末の持越在庫量が 280 万トに達するとして、75 万トを援助用として市場隔離すること、ホールクロップサイレージなど主食用以外への処理拡大などとともに翌年の生産調整面積を 4.7 万ヘクタール拡大することが決定された。

さらに翌 01 年 9 月には「米政策の総合的・抜本的見直しの大枠について」が示されたが、ここでは需給緩和による自主流通米価格の大幅な下落は、とくに農業に依存する主業農家に大きな影響を与えているとし、構造改革も視野に入れた米需給対策が提示された。ただこの対策には生産者・生産者団体などからの批判が強く、結局は同年 11 月研究会を設置することなどが決定され、約 1 年間の検討を得て報告書を取りまとめ、それに基づいて改革大綱が決定されたことは前述した通りである。

② 政策変更の特徴と背景

それではこれまで述べたためまぐるしい政策変更の特徴は何か。それを明らかにするために示したのが表-1 で、96 年度からの生産調整の動向をこれまで述べた各対策と対比して示したものである。この表から需給緩和に応じて生産調整目標面積が拡大されてきたこと、それにもかかわらず実施率はほぼ 100%以上となっていること、の 2 点が特徴として指摘できるが、問題は持越在庫量の動向である。それをみると確かに 00 年度までは増加または高止まりしているが、01 年度以降は減少し、98 年度から 02 年度までの 4 年間で 40%以上の減少である。つまり 00 年度以前の対策は米在庫量が増加している状況の下での対策であったが、「水田農業経営確立対策」以降は在庫量が減少傾向を示しているにもかかわらず実施された対策であったことを示している。

この謎を解く鍵は既に「新たな米政策大綱」が決定された 97 年にみられた。前述したようにここでは、米需給不均衡が拡大し米価の下落が著しいためとして生産調整面積の拡大、稲作経営安定対策の実施、備蓄運営ルールの設定、が示されたが、そこには米政策の規制緩和と自由化の促進を基本に、政府助成のほか生産者からの拠出を新たに求めるなど、生産者の責任と負担を一層強化する方向が示されていた。

表－１ 最近における生産調整の経過と主な米政策

(単位：千 ha、%、万 t)

対 策 名	年 度	目標面積	実施率	持越 在庫量	主 な 米 政 策
新生産調整 推進対策	1996	787	100	263	
	1997	787	102	352	11 月：新たな米政策大綱
緊急生産調整 推進対策	1998	963	99.5	344	12 月：農政改革大綱
	1999	963	100	255	4 月：米の関税化 7 月：食料・農業・農村基本法施行
水田農業経営 確立対策	2000	963	101	172 (280)	9 月：緊急総合米対策
	2001	1010	100	213	9 月：米政策の総合的・抜本的見直しの 大枠について 11 月：米政策の見直しと当面の需給 安定のための取り組み (生産調整に関する研究会設置) 12 月：備蓄運営研究会報告
	2002	1010	100	201	11 月：水田農業政策・米政策再構 築の基本方向（研究会報告） 12 月：米政策改革大綱

(資料) 農林水産省関係資料

(注)

持越在庫量は各年度の 10 月末における主食用等のものである。

なお、2000 年度の（ ）は援助用隔離などを含めた数量である。

この時期にこうした対策が実施された理由は、同 97 年 6 月に閣議決定された「財政構造改革の推進について」に求めることができる。そこでは「農林水産関係予算の危機的な財政事情を踏まえ、更に重点的・効率的なものとする」ことと同時に、「主要食糧関係予算に関しては、『食糧法』の趣旨を踏まえ、米について政府備蓄水準の早期適正化を進める」ことが強調された。併せて米価を含む農産物価格の「適正化」についても述べられていた。こうした方針に基づき、学校給食用米の値引き措置が段階的に廃止され、「農政改革大綱」でも麦、大豆・なたね、牛乳などについて米と同様な需給実勢による価格形成を基本とした対策が示された。

何故こうした対策が示されたのか、その理由は、「食料・農業・農村基本問題調査会答申」（98 年 9 月）が示した「行政手法」で明らかである。そこでは、「政策の評価と見直し」とともに「財政措置の効率的・重点的運用」や「国際規律との整合性」などが強調されたのである。つまり 90 年代の後半以降は、農業政策においても「国際化」と「財政問題」の二つが一層重要視されるようになり、米政策のめまぐるしい変更はその考えを具体化したものであった。

「備蓄運営研究会報告」（01 年 12 月）は、それまでは 150 ± 50 万 t としていた適正備蓄量を

100 万トに削減した。その理由の第 1 に財政負担を掲げ、在庫水準が高く販売が長期化すると備蓄に関する経費が著しく増加することを強調したが、それは以上の方針に基づいた対応であったことはいうまでもない。

ただここで注目したいのは、この間備蓄運営経費は大幅に減少していたことである。援助なども含めた備蓄経費の動向をみると表-2 で明らかなように、94 年の 1,980 億円が 99 年には 40 億円に激減している。この減少幅は、95 年の 3 兆 5,400 億円が 03 年には 3 兆 1,114 億円への減少となっている農林予算と比較しても際だっているのである。

表-2 年産別にみた実際の備蓄に要した財政負担

(単位：万ト、億円)

年 産	買入数量	備蓄経費		援助等	合 計
		金利・倉敷	値引き		
1990	186	370	90	—	460
1991	112	170	20	—	190
1992	160	180	20	—	200
1993	7	5	—	—	—
1994	205	500	80	1,400 (59)	1,980
1995	165	800	250	500 (20)	1,550
1996	116	450	10	670 (38)	1,130
1997	119	310	10	—	320
1998	30	60	—	—	60
1999	45	40	—	—	40

(資料) 農林水産省関係資料

(注)

援助等の () は援助数量である。

それにもかかわらず、米政策で改めて財政問題が強調されるようになった背景には、経済不況による税収不足が強まっており、国家財政の危機的状況があることはいうまでもない。03 年度予算では国債依存度は 44%、国と地方を合わせた長期債務残高は 686 兆円 (GDP の 1.5 倍) にも達している。わが国のこの実態は世界からも注目を集めているが、政府はこうした財政的危機を生産者 (国民) への負担増加によって解決しようとする傾向をますます強めているといえる。

これまで述べたように、めまぐるしい政策変更と生産者負担の増加は、WTO 体制に即応すべく「国際化」と「財政問題」を基本にした米政策の規制緩和と自由化の一層の徹底に起因しているが、とくに 01 年 4 月の小泉内閣誕生以降それが強まっているのが最近の注目すべき特徴であ

る。内閣成立直後の6月には「経済財政運営・構造改革の基本方針」（骨太方針）が決定され、金融・財政、公共事業をはじめ様々な分野での規制緩和が強調されるようになった。これは規制緩和による改革を絶対とする市場原理主義的理念に基づいた政策ということができ、その後一層強化されているのである。一例を挙げれば、政府の総合規制改革会議は、官民の役割分担を見直し「民間でできるものは官は行わない」という「官製市場への民間参入の拡大」を強調している¹⁾。農業分野でも農地法「改正」による農業経営への株式会社参入が提言され、最近では農協についても独禁法適用除外の見直しや信用・共済事業の分社化などが強調されている。

③ 米政策改革の意味

今回の米政策改革は、前述したようなめまぐるしい政策変更の結果実施されるようになったが、ここで強調したいのは、それにもかかわらず今回の米政策には従来政策の延長線上にある単なる変更ではなく、その根本的な転換を目指した内容になっていることである。その詳細については後で検討するが、個々には従来政策との関連があるのは当然であるとしても、重要なことは米の需給と価格の安定における政府の責任と役割を縮小し、基本的にはそれを生産者・生産者団体に転嫁することにより「完全民営化＝自由化」を目指した理念で集大成しようとしているといえるのである。これは前述した国の経済政策と同じ市場原理主義的理念の米政策への徹底で、既に農産物検査においては05年度までに原則完全民営化する政策が01年度から実施されている。

しかもここで強調したいのは、このような特徴をもった米政策の転換は、後述するように戦後はもとより、1921年の米穀法以来わが国の米政策で重視されてきた理念と政策の転換をも意味していることである。

(2) 需給調整システムの変更問題

① 「米づくりの本来あるべき姿」の提示

前述した米政策の転換という観点からみた場合、今回の改革の最も注目すべき特徴は、「米づくりの本来あるべき姿」を提示したことである。このことについて研究会報告は「消費者重視・市場重視」を目指し、「家庭食用、業務用、加工用、新規需要用、稲発酵粗飼料用等の様々な需要に応じ、需要ごとに求められる価格条件等を満たした」米生産を今後の在り方とすること、また、その担い手として「効率的かつ安定的な経営体が基本」となること、を強調した。そしてこの「米づくりの本来あるべき姿」を基本に需給調整の在り方も併せて提示したが、それは次のようなものであった。

- a. 米の需給調整システムを「農業者・農業者団体主役のシステム」に変更し、国はその自主的努力を支援する。

- b. 学識経験者、生産者、消費者、実需者、流通業者の代表者による審議会を設置し、必要に応じ公平・中立的な第3者機関を都道府県・市町村にも組織する。その事務局は国・都道府県・市町村とする。
- c. 国は需給見通しの策定や生産目標数量策定に必要な需要量予測を行う際にはこの審議会（第3者機関）の助言を得て、需給に関する情報を提供する。

ここでとくに注目したいのは、こうした需給調整システムの変更が打ち出された考え方についてである。第1の問題は、現在の米生産は多様な需要に応じた生産になっていないとして、今後は需要動向に応じた‘売れる米づくり’を生産者に求めていることである。つまり米需給が不均衡になったのはこれまでの米づくりに原因があったとして、その責任を生産者の米づくりに転嫁しているのである。「農業者・農業者団体主役のシステム」への移行もそうした考えに基づき提示された対策である。

確かに、現在米の消費形態の多様化が進んでいるので、それに応じた生産を促進することは重要である。しかし国内需給の如何にかかわらず毎年継続的に輸入される MA 米こそ米需給不均衡拡大の最大の要因であるが、それにまったくふれられていない。

第2の問題は、この考えに基づき、具体的には「需要動向を敏感に感じとった」生産を個々の生産者に要求していることである。一般的には需要に応じた生産が必要なことはいうまでもないが、米政策改革でいうようなことが果たして現実的に可能か、である。全国にはそうした生産を行い、販売先を多様化して努力している生産者も多数存在しているが、そのような生産者はまだ限られている。その理由は零細な個々の生産者では詳細な需給情報を把握するには限界があり、たとえ把握しても地域単位や農協単位でないと個人的対応では有利販売に限界があるからである。

第3の問題は価格問題である。先に示した研究会報告の後半部分では、多様な需要に応じた生産は「需要ごとに求められる価格条件等を満たす」ことを強調している。現在米の価格は産地銘柄ごとにはもちろん用途によっても格差があるが、その格差は米価が総体的に下落する中で、消費形態や流通の多様化により最近拡大する傾向がみられる。

後述するように、今回の米政策改革の「豊作による過剰米」の処理対策では 60 *。当たり 3,000 円の米価が予定されているが、これは主食用米価格の 20% 以下である。したがって、多様な需要ごとに求められる価格条件を満たす米生産を強調するのは、生産者に対し現在以上の低米価による米生産を要求することに他ならないのである。

以上から結論的にいえることは、生産者に「米づくりの本来あるべき姿」を示したことは、需給不均衡の真の原因を曖昧にし、米生産の矛盾を生産者に転嫁しようとするものといえるのである。

②「農業者・農業者団体主役のシステム」の問題

1) 食糧法と生産調整

米政策改革自体についてのとくに重要な特徴は、これまで国が一定の責任で行ってきた需給対策を、先に示したように「農業者・農業者団体主役のシステム」に変更し、国の役割を農業者・農業者団体の自主的努力の単なる「支援」としたことである。このシステムは 06 年度に条件整備などの状況を検証し 08 年度からの実施が予定されているが、今回の政策転換の中心をなしている。

わが国の米生産調整の経過を見ると、当初から政府は生産者団体を「実施主体」として位置付けていた。しかし生産者団体自体は「政府・行政主導」を前提に生産調整に協力する方針であったため、米生産調整推進協議会の構成メンバーなどとされていたが、それはあくまでも政府・行政に協力するもので、「生産者団体主体」ではなかった。それが変化するようになったのは、87 年度から開始された「水田農業確立対策」であった。

そこではこれまでの「生産者・生産者団体の協力のもとに」から「生産者・生産者団体が主体的責任をもった取り組みを基礎に行政機関・農業団体など・一体となった推進」が強調された。つまり生産調整の主体がそれまでの「政府・行政機関」から「生産者・生産者団体」へと変更されたのである。それが 92 年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下「新政策」）では一層強められ、市場原理・競争条件の導入強化を基本に、「効率的・安定的な経営体の育成」、「生産・流通段階における規制と保護の見直し」とともに、生産調整については「経営体の主体的判断により行いうるような仕組みとする方向」や「生産者団体を核とした取り組み」が強調された。

この新政策は 93 年に合意したウルグアイ・ラウンド（以下「UR」）を先取りしたものであったが、更に UR 農業合意によるミニマム・アクセス米（以下「MA 米」）を受け入れるためもあり 94 年に食糧法が廃止され食糧法が制定された。そして翌 95 年 1 月には WTO が発足し、貿易の国際的な自由化と拡大が一層促進されることになった。こうした経過をみると、「原則管理・例外自由」の食糧法とは異なり、食糧法は国内だけでなく国際的な面も含めて「原則自由・例外管理」の政策を目指したものであることができる。

しかしここで指摘したいのは、制定当時“食糧法の部分的手直しに過ぎない”との批判もあったように、食糧法は米の需給と価格の安定における政府の責任と役割もそれなりに規定していたのである。例えば、食糧法は法律の目的を「政府による主要食糧の買入れ、輸入及び売渡しの措置を総合的に講ずることにより・・需給と価格の安定を図る」（法第 1 条）とし、米の生産調整については「農林水産大臣が定めた米穀の生産の目標を基礎として・・農業者ごとに定められた面積の水田」について「稲以外の作物の作付けその他農林水産省令で定める方法による米穀・・の生産活動の調整」（同第 3 条第 2 項）と規定していたのである（傍点筆者）。

したがって食糧法の下での米の生産調整は、生産者が自らの経営判断で行う米から他の作物へ

の転換などではなく、あくまでも政府の政策に基づいて行われる米生産の調整を意味したのである。食糧法制定後 98 年度から「緊急生産調整推進対策」、00 年度から「水田農業経営確立対策」が実施され、ガイドライン方式が導入されるなど「生産者・生産者団体が主体となった推進」が強調されたが、法律上の生産調整は‘あくまでも政府の責任で国の政策として実施される米生産の調整’であった。

2) 需給調整システム変更の意味

ここで改めて強調したいのは、米の需給調整を「農業者・農業者団体主役のシステム」に変更することは食糧法と矛盾し、当然法律も改訂されることになったが、前述したようにこれは単に食糧法の理念と体系と矛盾するだけでなく、戦前からのわが国の米政策の理念と体系の転換でもあったことである。

わが国の米政策の歴史をみると、明治初期から政府により米の輸出、輸入をはじめ様々な需給と価格の安定対策が実施されてきたが、それらは臨機応変的な政策で十分な効果を発揮できず、恒久的対策が必要とされていた。その結果、ようやく 1921 年に米穀法が制定され、政府が「米穀の買入れ、売渡し、交換、加工または貯蔵」を行いうことが法律上はじめて明記されたのである。しかし当初の法律の目的は「米穀の需給の調節」を掲げるのみで独自の価格規定を欠いていたため十分な効果を発揮できなかった。そこで、1931 年に法律の目的をわざわざ「米穀の数量または市価を調節」することに改め、米の需給と価格を安定する上での政府の責任と役割を一層明確にしたのである。

こうした歴史からみると、今度の変更は少なくとも 1921 年に制定された米穀法以来のわが国の米政策理念の転換である、ということができる。今回の改革では米の需給調整システムを変更するとともに、米政策で重要な意味を持つ需要予測について国に助言する第 3 者機関の設置、計画流通米制度の廃止と新たな米取引の場の育成などが行われる。したがって、一方では「国と連携して」といい、また「国および地方公共団体の役割を食糧法上明確に位置づける」とも述べているが、将来的には「完全民営化＝自由化」が目指されていることは前述した。

新基本法では凶作、輸入の途絶など不測の要因による需給逼迫に際しては、国は国民が最低限度必要とする食料の供給を確保すべきことを規定している（第 2 条第 4 項および第 19 条）。これを受け改革大綱などでも米の安定供給を図るため危機管理体制の体系的整備を掲げている。それにもかかわらず米政策の「完全民営化＝自由化」を目指すことは、危機にはむしろ平常時においても国民が必要とする食料・農産物の安定供給を困難にする危険性があるといえよう。

③ 変更された需給調整システムの実効性

既に述べたように食糧法という生産調整の一つの特徴は、あくまでも面積基準による米生産の調整であった。それを今回の改革では生産目標数量を設定し、それを生産者まで配分する方式に

変更した。このように、生産調整の配分方法を面積基準から生産数量基準に変更するだけでも食糧法の改定が必要なことは前述した。

それだけでなく、この米の需給調整システムにはこうした法律上の問題に加え実効上の問題も指摘できる。その第1は稲作生産の実態との関係である。わが国の稲作農家は減少傾向にあるとはいえまだ約200万戸あるが、そのうち約50%が0.5㌶未満で、1.0㌶未満では80%近くになる(00年センサス)。その上、専・兼業別も含めこの小規模・多数の米生産者がおかれた事情はきわめて多様で、一律ではない。米生産がこうした実態にある時、国の関与を縮小し「農業者・農業者団体を需給調整の主役」としてその自主性を強調しても限界があることはいうまでもない。これは少数の主要企業の取り組みで可能な他産業における生産調整とまったく異なっている。

第2は取り組み主体の問題である。改革では「農業者・農業者団体」としているが、ここでの「農業者団体」は農協組織が念頭にあると思われる。そうだとすれば、農協組織は本来組合員の自発的意志に基づいて組織され、加入脱退も自由な組織である。したがって、米の需給調整に反対する意見を封じたり、その組合員に需給調整への参加を行政的手法で強制したりすべきではないのである。

なお、米政策改革では需給調整で農協組織の役割を重視しているが、政府の総合規制改革会議などでは信用・共済事業の分社化、独禁法適用除外の見直しなどとともに、農協に対する行政関与の適正化など、を提言している。この提言は農協組織の存在にかかわる問題を含んでいるが、それが実施されると農協組織が米需給調整に取り組むのが一層困難になる内容である。

第3は実効性そのものではないが、面積から生産数量の調整方式への変更問題である。需給調整方式を生産数量に変更しながら、「農業者に対しては併せて作付目標面積を配分し、確認は面積で行う」としているのは、これだけでは需給調整がスムーズに推進できないからである。それにもかかわらず敢えて生産数量方式を提言するのは、この方式だと豊作などで計画生産量を上回った場合はすべて生産者・生産者団体の責任に転嫁でき、政府の持越在庫量を増加させないですむからである。これは生産者・生産者団体には厳しいが、政府にとってはきわめて都合の良い政策である。

第4は生産調整の実態との関係である。生産調整目標未達成の県と市町村の最近の動向を示すと表-3の通りで、95年以降は著しく増加し、01年度では未達成県は15、未達成市町村は256となっている。生産調整が開始された直後から食料危機のあった70年代後半までは未達成県は半数近くあり、未達成市町村も1000以上見られた。しかし78年度からの「水田利用再編対策」以降未達成県はほとんどなくなり、未達成市町村も二桁台であった。そうした経過からいえば現在の米生産調整は20年以上前に逆戻りしており、それだけ矛盾が深まり生産者間に不満が強いことを示している。そして需給調整システムの変更によりこれが一層増加することが予測されるのである。

表－3 生産調整未達成の県数と市町村数

(単位：円／60 ㍓)

対 策 名	年 度	未達成 都道府県	未達成 市町村	米 価 (指標価格)
水田営農 活性化対策	1993	1	7	22,760
	1994	1	13	21,367
	1995	7	412	20,204
新生産調整 推進対策	1996	11	329	19,806
	1997	6	203	17,625
緊急生産調整 推進対策	1998	19	372	18,508
	1999	17	323	16,904
水田農業経営 確立対策	2000	12	285	16,084
	2001	15	256	16,274
	2002			

(資料) 農林水産省関係資料

いずれにしても、以上述べたような理由で、「農業者・農業者団体主役のシステム」には実効上問題が多い。政府の責任も伴いながら行ってきた生産調整すら全国的な実施率は辛うじて 100%を確保しているが、県間、地域間、農家間の取り組み格差が拡大していたのである。それが「完全民営化＝自由化」されると、実施率が低下し米生産量が増加する可能性が強い。政府自身の試算でも、生産調整の実施率が低下し水稻作付面積が 33 万㍓増加して生産量が 170 万㍓程度増加すると、米価は短期的には約 8 千円／60 ㍓、中長期的には 12 千円／60 ㍓に低下するという。

需給調整システムの変更により米生産量が増加するといっても MA 米の輸入量を削減することにはなっていないので、こうした試算をまつまでもなく、米価を大幅に低下させる可能性が強い。

したがって生産者・生産者団体の協力も得ながら実効ある米の需給調整を実施するためには、まず国の責任と役割を明確にすると同時に、これまでの農産物需給調整対策の経験にもしっかりと学ぶことが大切である²⁾。

(3) 価格・所得問題と水田農業

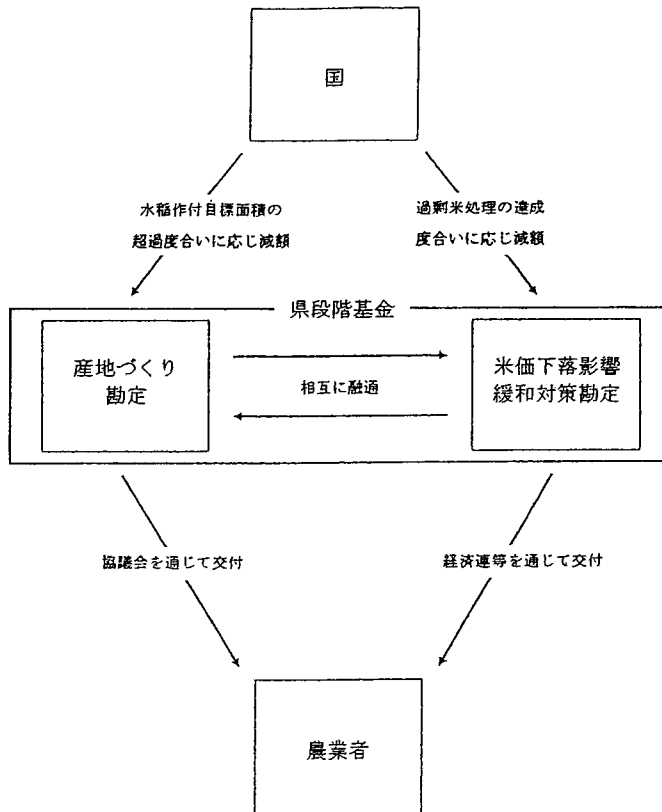
① 産地づくり推進交付金制度

1) 制度の内容

今回の米政策改革では稲作経営安定対策（以下「稲経」）を廃止し、新たに「産地づくり推進交付金」（以下「産地づくり制度」）の創設が提示された。この制度は「地域の実情に応じて、地域

自らが作成する計画に基づく取り組みを支援する」ための「産地づくり対策」と「生産調整のメリット対策として、生産調整参加者を対象」とした「米価下落影響緩和対策」の二つに区分され、それぞれの勘定から農業者に対し交付金が交付される制度である。その概念図を示すと図－１の通りである。

図－１ 産地づくり推進交付金の概念図



（資料）農林水産省関係資料

このうち「産地づくり対策」は、市町村段階に「地域水田農業推進協議会」を設置し、この協議会が国が示したガイドラインに基づいて作成したマスタープラン、地域水田農業ビジョンに基づいた農業者の生産活動に対し助成金を交付するもので、助成金交付は「水田農業経営確立助成」にほぼ準じた体系となっている。

一方「米価下落影響緩和対策」は次のような内容となっている。

- a. 生産調整のメリット措置であるところから、水稻作付面積が作付目標面積を超えておらず、「過剰米短期融資制度」（後述）にかかわる抛出を行っている農業者を対象とする。
- b. 交付体系は固定部分と変動部分に分かれ、単価は前者は全国一律 200 円／60 ㍓、後者は基

準価格と当年産価格の差額の 50%とする。

c. 農業者と政府は 1:1 の同率抛出とする。

そして、この「産地づくり対策」と「米価下落影響緩和対策」の二つは、都道府県の実状に応じて相互の資金の移動が可能とされているが、この制度は一見して明らかなように、2000 年度から行われていた「水田農業経営確立助成」（以下「確立助成」）と「稲経」の二つを合体した制度である。

これまでのわが国の農政推進については、中央集権的で地方の実状をあまり考慮していない、との批判があった。今回の「産地づくり制度」はその批判に応えようとした側面があることは否定できないが、「水田農業経営確立助成」の実態から見て助成水準は少なくとも現状を下回らないようにすること、交付条件は画一でなく地域の実態に応じて選択可能な制度とすること、が必要であろう。

2) 「米価下落影響緩和対策」の問題点と課題

一方「米価下落影響緩和対策」については、その効果を如何に発揮させるかが課題となるが、従来の「稲経」と比較すると次の 3 点が特徴として指摘できる。

- a. 農業者の抛出が政府と同率に引き上げられていること。
- b. 固定部分があるとはいえ変動部分の補てん割合が 80%から 50%に低下していること。
- c. しかも補てん基準価格は依然として需給実勢価格となっていること。

以上からも明らかなように、この「米価下落影響緩和対策」はこれまでの稲経に比して農業者の負担を強めながら補てん内容は逆に低下する可能性が強いといえる。しかも米価低落期において需給実勢価格を補てん基準価格とすることは、実質的な補てん効果を低めることになる。同じような方法で基準価格を算定した「稲経」では算定方法を修正し補てん効果の維持を図ったが、これは一面では稲経への不信感を強める結果にもなった。今回の対策にも同じ問題が指摘できるのである。つまりこの制度が稲作所得を真に安定する効果があるか、がまず問題である。

いうまでもなく、稲作所得を真に安定するには、再生産確保の観点から補てん基準価格は生産コストを考慮して算定すべきなのである。米価の低落傾向が見られる現在、とくにそのことを強調する必要がある。と同時に、価格・所得対策で重要なのは、農業者が生産を継続していくための目安となる最低価格を提示することで、これはアメリカのローン・レートや EU の介入価格制度の存在からいえるのである。

稲経もこうした海外の例もみながら実施された制度であり、表-4 に示したように、米価下落が継続しているため抛出金と受取金の格差が年々拡大していた。このためいろいろ問題も指摘できたが、「稲経」に対する生産者の期待もそれなりに強かったのである。

また表-4 には確立助成の動向も示してあるが、助成補助金の交付額は生産調整の実施面積である「対策田面積」はいうに及ばず実際に転作した「転作田面積」当たりでみても、交付体系上

の金額をかなり下回っている。これはいろいろ交付要件があるため制度上定められている助成金
がそのまま交付されないからであるが、しかし、全国にはこの補助金を活用して振興を目指して
いる地域も多いのも実態なのである。

表－４ 水田農業経営確立助成補助金と稲作経営安定対策の動向

(単位：円／10a)

年 次	稲作経営安定対策（全国平均）		水田農業経営確立助成補助金	
	拠 出 金	受 取 金	対策田面積	転作田面積
1996	－	－	19,481	25,030
1997	－	－	22,958	29,458
1998	1,981	2,034	25,533	35,381
1999	1,895	7,159	25,101	34,953
2000	1,757	9,379	27,843	37,205

資料：「農業経営動向統計」「米及び麦類の生産費」（いずれも農林水産省）

(注)

- 1) 助成補助金の名称は実施された対策によって異なるが、最も新しい水田農業確立助成補助金に統一した。
- 2) 「対策田面積」は生産調整の実施田面積であり「転作田面積」はそのうち実際に転作が行われた面積である。
なお、金額は1戸当たり金額をそれぞれの面積で除したものである。

いま一つの問題は二つの対策が都道府県の実情に応じて相互に資金の移動が可能となっている
ことに関してである。現在の米政策で最も重要な課題は米価の長期低落傾向に歯止めをかけ、稲
作所得の安定を図ることである。そのため独自の価格下落・所得安定対策の強化が不可欠となっ
ている。しかも今後は米需給調整システムが変更され米生産量が増大し米価が更に下落する可能
性が強いが、これは今後米価対策が一層重要な課題になることを意味している。

こうした現状にあるとき、限られた財源の中で「移動可能な制度」として両者を一体化するこ
とは、これまで「水田農業経営確立対策」と「稲経」がそれぞれ独自に果たしてきた役割と効果
を削減することにならないのか。都道府県が「米価下落影響緩和対策」を重視すると「産地づく
り対策」が不十分になり、「産地づくり対策」を重視すると、「担い手経営安定対策」（後述）もあ
るが価格下落対策が不十分となる危険性が強いのではないか。それを補うためには地域独自の資
金対策が必要となるが、根本的な解決を図るには国の資金規模を大きくすることが考えられる。
しかし、現在の財政事情から限界があり、対策効果も不十分になる可能性が高いといえるのであ
る。

したがっていま重要なのは、米価下落対策の充実とともに生産調整面積の拡大にもかかわらず
米価が低落する原因となっている米過剰の真の要因を明らかにすることである。今回の改革では
需要動向に見合った生産が行われていないことにその要因があるとし、農業者に売れる米づくり

を求め、年間 80 万ト近く輸入されている MA 米にはまったく言及していないことは前述した。その理由は「MA 米は国産米の需給に影響がないように管理しているから」ということにあるが、政府が示した資料でも 95～00 年度の 6 年間の MA 米輸入は合計で 371 万トとなっている。この MA 米には援助用や在庫となっているものもあるが、主食用には 36 万ト、加工用には 139 万トの合計 175 万トが仕向けられている。これは年平均では 29 万トで、水田面積に換算すると約 6 万ヘクタールに相当し、最小限でみてもそれだけ国産米生産が制約されていることになる。

したがって、MA 米は国内米需給にも重要な影響を及ぼしていることは明らかなので、WTO 新交渉においても MA は本来「最低輸入機会の提供」であることを明確にし、その削減を主張していくことが望まれているのである。そして何よりも短期間におけるめまぐるしい政策変更は農業者の営農意欲を著しく削減し、「自給率向上施策への重点化・集中化をはかる」（改革大綱）といっても、2010 年度までの食料自給率目標の達成を困難にしているといえるのである。

以上これまで述べた問題のほか、産地づくり制度にかかわり交付事務などの実務負担が増大し、それが生産者・生産者団体に転嫁される可能性もある。その軽減も含め、助成内容の改善・充実が必要なのである。

②「担い手経営安定対策」の内容と問題点

今回の改革では担い手問題がきわめて重視されている。研究会報告は経営政策の目標は『農業構造の展望』における平成 22 年の姿の実現にあるとしているが、そこでいうところの 22 年の姿とは次の内容である（現状は 99 年現在）。

- a. 総農家数の現在 324 万戸が 230～270 万戸になると予測する。
- b. 現在の「主業農家」（48 万戸）を今後は「効率的かつ安定的な農業経営」として「家族農業経営」（33～37 万戸）と「法人・生産組織」（3～4 万戸）に区分しその育成を目指す。
- c. その他の農家は現状の 276 万戸から 190～230 万戸となり生産組織も形成する。

こうした構造政策を推進する観点から提示されたのが「担い手経営安定対策」である。ここでは、現在の認定農業者制度の見直しとともに一定の要件を備えた集落組織を「集落型経営体」として新たに担い手として位置づけた。そして、米価下落による稲作収入の減少を補てんするため、認定農業者では北海道 10 ㌥以上、都府県 4 ㌥以上、集落型経営体では 20 ㌥以上の水田経営面積の経営を対象に、「米価下落影響緩和対策」に上乗せして「担い手経営安定対策」を講ずることとした。

この「担い手経営安定対策」の問題の一つは対象となる経営面積規模の問題である。稲作農家の現状を見ると、対策の基準とされている北海道 10 ㌥以上、都府県 4 ㌥以上はそれぞれ 12.9%、1.2%に過ぎない（00 年農業センサス）。また水田作の主業農家（99 年。65 才未満専従者あり）でみると北海道 1.3 万戸、都府県 8.4 万戸であるが、これは稲作農家の北海道では 49%であるが都府県では僅か 4.3%である。このことは、現在認定農業者となっていないでも対策の基準となる規

模に達していないため、「担い手経営安定対策」の対象から除外される稲作農家も多いことを示している。

いま一つは交付内容である。この対策では「当該年の稲作収入が基準収入を下回った場合、その差額の 80%から『米価下落影響緩和対策』補てん金などを控除した額」とされている。ここでの問題は基準収入を如何に設定するかが重要であるが、それは「都道府県ごとの単位面積当たりの直近 3 カ年平均の稲作収入」とされ、「米価下落影響緩和対策」における基準価格と同様過去の実勢だけを基準としている。しかも抛出割合は生産者と政府は同率の 1:1 とされ、生産者負担が増大しているのである。

米価下落が続いている現在、認定農業者などの担い手農家は稲作生産存続の危機に追い込まれ、廃業の瀬戸際に立たされている者も多い。そうした現状にあるだけに、担い手対策を含め稲作経営を真に安定させる対策が強く望まれているといえよう。

(4) 流通と過剰米対策

① 流通改革の内容と問題点

1) 改革の内容と特徴

最初に流通改革の主な内容を示すと次の通りである。

- a. 計画流通制度およびその関連制度（自主流通法人の指定、業者登録制、農産物検査の受検義務など）を廃止する。
- b. 円滑な流通を支援するため、過剰米処理に係わる無利子資金の貸し付けおよび米の売買取引に係わる買受け債務を保証する米穀安定供給確保支援機構を設ける。
- c. 現在の自主流通米価格形成センターを米穀価格形成センター（仮称）に改組し、指標価格の相対取引への一律適用や義務上場の廃止、売買取引の対象を米穀一般への拡大、売買資格者の拡大など、を実施する。
- d. その他緊急時の措置として、米の出荷または販売業者の氏名・住所・主たる事務所などの届け出と帳簿の備え付けを義務付ける。
- e. 消費者に米に関する情報を正確に伝えることが重要なので、トレーサビリティシステムの導入を促進する。

この内容は一見して明らかなように、計画流通米を基本とした食糧法の流通体系を根本的に変更するものとなっているが、それは一言でいえば「米流通の規制緩和と自由化の一層の促進」である。そして、その下で生産者が創意工夫を発揮して需要に応じ売れる米づくりができるようにすること、多様な取引実態を反映した供給の確保、などが強調されているのである。

しかし周知のように、食糧法では政策当局は「十分な規制緩和が行われたもの」³⁾との認識で、

消費者の必要とする米を安定的に供給するため計画流通米を基本とした流通確保が強調されていた。このため売り先の特定、出荷取扱業者・販売業者の登録制、自主流通法人の法律上の位置づけと自主流通計画による流通、などが規定されていたのである。それにもかかわらず計画外流通米が増大し計画流通米制度の矛盾が露呈し、改善が不可欠な課題となっていた。その原因は次に述べるように食糧法自体にあるのはいうまでもないが、今回の改革では、食糧法の「規制緩和」でも不十分としたのである。

こうした経過を見れば、米流通の着地点は単なる「規制緩和」ではなく、既に述べたように基本的には「完全民営化＝自由化」であり、しかもそれは国境を超えた「自由化」であるところに現在の特徴が指摘できるのである。

2) 改革の問題点

今回の改革にそうした特徴が指摘できるとすれば、「完全民営化＝自由化」した場合の問題についての検討が米流通問題の重要な検討課題となる。それを考える手始めに、まず、食糧法の計画流通米制度の下にありながら何故計画外流通米が増加したのか、を明らかにしておく必要がある。

いうまでもなくその要因は食糧法自体にあり、食糧法の流通規制緩和と自由化を目指した理念と体系が計画外流通米を増大させたことを指摘する必要がある。これを具体的に見ると、流通自由化の促進で計画流通米の経済的メリットが失われていること⁴⁾、「新たな米政策大綱」での備蓄運営ルールにより政府の買入量が売渡数量に規定されるため集荷されない米販売が促進されたこと、流通業者の産地指定が強まっていること、などが指摘できる。また生産者自身も米生産の差別化を進め、独自販売を強めたが、これも食糧法が「作る自由」、「売る自由」の観点から計画外流通米を認めたからに他ならない。これは食糧法という計画外流通米は「あらかじめ売渡数量を農林水産大臣に届け出」ることになっていたが（法第 5 条第 5 項）、有償数量の 80%が無届け（01 年 10 月末）なことからいえるのである。つまり食糧法は計画外流通米という「獅子身中の虫」を持った体系だったが、この「虫」が「十分な規制緩和をした」とされた食糧法にあった「不十分さ」を完全に取り除くことを要求したため行われたのが今回の流通改革だったのである。

一方、こうして拡大した計画外流通米にも問題が指摘されていた。例えば販売する米の宣伝・普及、倉庫などの貯蔵施設の整備、輸送と代金回収などは独自で行うことになり、当然そのための経費が必要となる。また、リスクも伴い、損害を被った生産者もあった。このため、計画外流通米は安全・安心販売を基本にどうしても短期販売・短距離輸送となり、計画流通米の長期販売・長距離輸送とは異なった特徴がみられた。実際生産者の計画外流通米の販売先をみると遠距離の都市住民への販売もあるが、近隣の消費者、レストラン、すし屋などが多くみられ、遠距離の場合は名前もはっきりした信用ある都市住民への産直なのが実状である。

今回の改革で上場対象が米穀一般とされ、従来の「自主流通米価格形成センター」が「米穀価

格形成センター」になるとともに、売買資格者が拡大されることは、従来計画流通米と計画外流通米に分かれていた米市場が一体化されるだけでなく、米市場の性格が一変することを意味する。そうしたときに、従来の計画外流通米に見られた問題をどう認識し、それへの対応をどうするかが課題となる。

これについて改革では、需要者側の多様なニーズに応じた生産が行われていないこと、したがって「農業者が市場の需要動向を鋭敏に把握して主体的判断によって売れる米づくり」（研究会報告）をすること、これを支援するため政府の役割として米に関する需給情報提供を述べているだけである。しかし、わが国の米生産の実態を見たとき、個々の生産者がすべての米について需給事情や品質評価を見定めた生産が可能とは思えない。

生産者個々では不可能でも、生産者はすべて組合員なので、農協組織が一大経済主体として管内の米を一括して集荷、販売すれば、複雑に変化した米市場に対応できる、という意見もあり得る。しかし現在、農協組織では経済事業のあり方が問題とされていることから明らかなように、米事業も多くの課題を抱えており、早急な対応には困難が多いのが実態である。

一方では、政府関与が縮小し、米流通の自由化が進めば米価変動が激しくなる危険性も強まる。戦前には先物取引を行う米穀取引所と実米取引を行う正米市場が存在したが、自由な市場取引だけでは米の需給と価格は安定しないため、米穀法以降米政策への一定の政府関与が恒常的に行われてきた歴史がある。戦前と今日では米をめぐる生産と消費の状況は根本的に変化しているが、わが国の農業生産と食生活で米はまだ重要な地位を保っていることも事実なので、米の需給と価格の安定は依然として国民的な課題なのである。

② 過剰米と備蓄対策

今回の改革では新たに区分出荷による過剰米処理対策が講じられることになった。若干重複するが、具体的内容を示すと次の通りである。

- a. 農業者団体などは豊作により発生した過剰米を農業者ごとに特定し、主食用米と区分して出荷し、保管する。このため農業者団体などは集荷前に第三者機関的な組織から作柄などの情報提供を受けるものとする。
- b. この過剰米を担保に米穀安定供給確保支援機構（以下「機構」）に対し短期融資の申し込みが行えるものとする。この融資は無利子で融資期間1年であるが、返済は融資された金額相当の返済（金銭返済）と担保物件の引き渡し（現物弁済）の二通りがある。

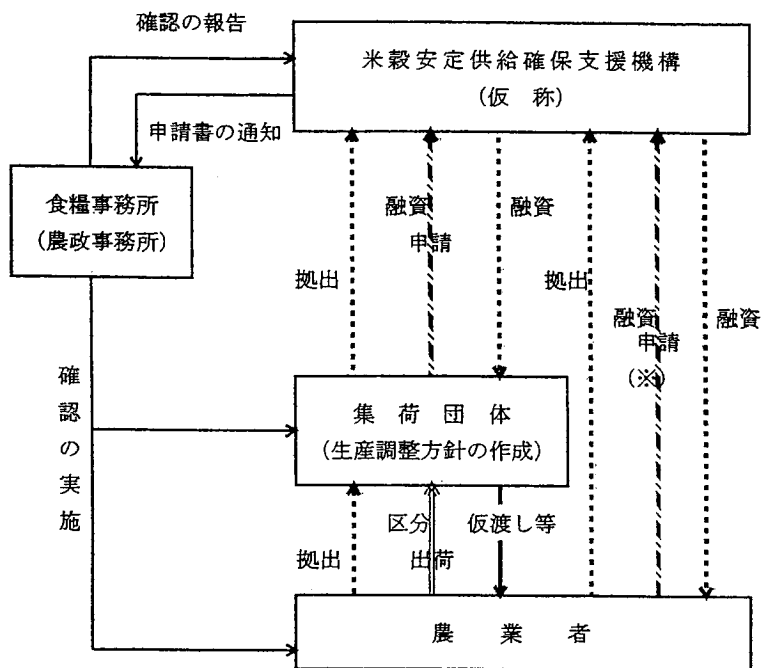
なお融資単価は担保米がそのまま引き渡された場合、新規加工用や配合飼料用などに販売可能な水準とする。

- c. この対策に資するため農業者は水稻作付面積を基準に基金を拠出する。
- d. 融資対象者は生産調整を実施し、基金を拠出している農業者とする。

- e. 豊作による過剰分は翌年の生産目標数量から減少させることを基本とするが、過剰処理した場合はその数量を補正する。

ここで短期融資を主体にこの制度を図示すると図-2 の通りであるが、米の需給調整システムを「農業者・農業者団体主役のシステム」にするとともに具体的な調整配分を面積方式から生産数量方式に移行すると、生産調整の実効性に問題があり、米生産量が増大し米価はさらに低下する危険性があることは前述した。その意味では過剰米対策は今回の改革の成否にかかわる最重要課題ともいえるのである。問題は提示された対策がそれにふさわしいかどうか、である。

図-2 過剰米短期融資制度



(※) 自ら安定的に米を販売している農業者については、自ら生産調整方針を作成することにより、集荷団体等を通さずに直接、過剰米処理に係る拋出、融資の申請を行うことができるものとする。

(資料) 農林水産省関係資料

この対策では現物弁済で引き渡しが行われた担保米は新規加工用や配合飼料用として販売可能な水準とされ、それを念頭に融資単価は具体的には 60 円/当たり 3,000 円程度が予定されている。これは換言すれば過剰米ではその水準での取引が想定されていることを意味するが、販売されないと翌年の生産目標数量が差し引かれるだけでなく、3,000 円の米在庫が増大することになる。これは米価下落への圧力となることはいうまでもない。区分出荷の 3,000 円米価に対する生産者の不満が強ければ独自販売が拡大し、集荷量を確保しようとすれば生産者団体独自の資金による価

格の上乗せが必要となる。

もともと「米づくりの本来あるべき姿」でも、消費者ニーズに応じた生産を強調し、家庭食用のほかに業務用、加工用、稲発酵粗飼料用などへの対応を主張していた。これと過剰米処理対策における融資単価などを併せ考えると、今回の改革は生産者負担をより徹底した対策で、価格では過剰米を区分処理するとはいいながら主食用も含め米全体の価格形成の多様化＝総体的低下を予測し、それを促進する性格があるといえるのである。

しかも重要なことは繰り返し述べたように MA 米は削減することにはなっていない。したがって今後も国内の米過剰は解消せず、業務用、加工用だけでなく家庭食用においても MA 米、独自販売米、一般出荷米の 3 者が混在し、多様な需要に応じ多様なチャンネルによる米流通が強化されることになる。当然それに応じて流通主体の多様化も進むので、米市場は変化し「自由な米市場」の形成がさらに促進されることは言うまでもない。

戦前の「自由な米市場」では米価の需給と価格の不安定が激しく、政府が米の生産と流通に介入する原因になったことは既に述べた。戦前とは異なり現在消費者は需要と価格の安定と同時に、銘柄、品質などについての要望が強い。こうした要望に応える途は、備蓄、輸入もあるがまず国内米生産の安定供給体制を確立することである。

そのためにも過剰米処理対策の融資単価については改めて検討する必要がある。いうまでもなくこの過剰米処理対策の短期融資制度はアメリカのローン・レート制度を参考にしているが、ローン・レート制度は対象農産物の価格を下支えする役割を果たしており、生産者にも支持されている。今回の過剰米処理対策はこの制度と形は似ているが生産者に対する効果は異なっており、予定されている融資単価は米価の下落を防止する効果は期待できない水準である。

現在の課題は、「豊作による過剰米」という対象を限定した過剰米処理対策ではなく、米も含めた主要農産物の総合的な価格・所得政策であり、これに関連した最低価格保証制度についての検討であるといえよう。

なお米在庫調整については、100 万トンを適正在庫水準とし回転備蓄方式とすることが基本方針となっている。しかし穀物の備蓄については国際的に消費量の 17～18%水準が適正とされているので、米の需給と価格の安定を図るためにも備蓄水準の見直しと備蓄方式は棚上げ方式とする必要がある。

(注)

- 1) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第 2 次答申」(2002 年 12 月)

なお同じような見解が日本経団連「活力と魅力あふれる日本を目指して」(03 年 2 月)にも見られるので、政府、経済団体の一致した方向となっている。

- 2) これまでの農産物需給調整の実態については拙稿「米システムの転換の課題と展望」(「農業と経済」2002 年 4 月)を参照。

3) 食糧制度研究会編「新食糧法Q & A」(地球社 1975 年 2 月) 9 ページ。

4) 全農調査によると流通経費、販促費、基金拠出などの合計は計画外流通米 60 *。当たり 1,200 円に対し計画流通米では 2,780 円となっている。この差額は計画外流通米は短期販売・短距離輸送なので、長期販売・長距離輸送の計画流通米に比較して流通経費が低いとともに、販促費、基金拠出などは計画流通米だけに賦課されるからである。

お断り：本稿は「『米政策改革大綱』についての学識経験者等の見解」(03 年 2 月 衆議院調査局農林水産調査室) の拙稿を大幅に加筆、修正したものである。